

## 威尔逊与古德诺的 “政治与行政”思想比较

张 霄

(中南财经政法大学 湖北武汉 430060)

摘要：政治与行政二分法是由威尔逊提出的，却是由古德诺进行全面的论述。比较他们二人的政治与行政思想对于我们研究传统时期的行政学思想具有重要的意义。

关键词：威尔逊 古德诺 政治 行政

托马斯·伍德罗·威尔逊 (Thomas Woodrow Wilson) 与弗兰克·J·古德诺 (Frank J. Goodnow) 都属于传统的公共行政学理论时期的主要代表人物。他们也是西方行政学思想基础的主要奠基人。

政治与行政二分法是由威尔逊正式提出的，韦伯是集大成者，但却是古德诺首先对它进行了系统而全面的阐释。他为公共行政学从政治学中分离出来起了强有力的推动作用。比较他们的政治与行政思想对公共行政学的系统研究具有极其重要的意义。

### 一、威尔逊的主要行政思想

托马斯·伍德罗·威尔逊在1886年到1902年期间，作为政治学教授，主要从事教学和研究工作，作为现代行政学的鼻祖，威尔逊的行政学思想主要体现在他的那篇被誉为行政学开山之作的《行政之研究》文章中。他的有关政治与行政的主要思想是：

1. 将政府管理行为作为专门学科进行研究。“社会一旦有技术上的需要，则这种需要就会比十所大学更能把科学推向前进。”对于这一点，威尔逊具有充分的认识，他认为“决没有任何一门实用科学，当还没有了解它的必要性时，会有人对它进行研究”。在威尔逊所处时代之前的很长一个时期，人们并没有对政府行政管理活动进行系统的研究，对此，威尔逊说，“直到本世纪已经度过了它的最初的青春时期，并已经开始长出独特特色的系统知识之花的时候，才有人将行政机关作为政府科学的一个分支系统来进行论述”。到了威尔逊所处的时代，资本主义已进入全面发展阶段，而随着经济和社会的前进，社会公共事务日益增多，整个社会或者说是公众对政府的职能需求也越来越多，就像威尔逊所说的那样，“没有任何一种政府职责而今不是变得复杂化起来，尽管它当初曾经一度是很简单的”。“政府的职能在逐

日变得更加复杂和艰难，它们并且在数量上也同样在大大增加。行政管理当局在把它的手伸向每一处地方以执行新的任务。”正是由于有了现实上的需求，威尔逊提出了将政府管理行为作为专门学科进行研究。

2. 强调政府应注重的两大目标：政府职能要明确；政府实现职能的最佳途径。威尔逊说：“行政学研究的目标，在于首先要弄清楚政府能够适当而且成功地承担的是什么任务，其次要弄清楚政府怎样才能以尽可能高的效率和尽可能少的金钱或人力上的消耗来完成这些专门的任务。”威尔逊将行政学研究的目标首先放到了一个国家的政府的职能是否明确上面。确实，不论是政府还是任何其他一种组织，都要弄清楚它本身能够完成什么任务，以及任务是否已超出了它的能力范围或职能范围。另外，就是要研究政府用什么方式方法进行行政效率，完成任务，这些构成了行政学各个部分的具体研究内容。

3. 阐明了公共行政学的基本特征：社会性、独立性、行政效率性，主张行政集权。他认为，公共行政就是公法的明细而系统的执行活动，可以找到一种为人们所认同的具有普遍意义的行政规律，这是他的社会性。同时，因为它的社会性，威尔逊主张建立一门独立的学科——行政学。另外，威尔逊主张实行行政集权，他认为，“巨大的权力和不受限制的自由处置权限在我看来似乎是承担责任的不可缺少的条件。”

4. 主张将政治与行政相分离。威尔逊认为，行政就是政府的执行操作，是具体的思想活动，行政管理置身在政治之外，政治是国家宏观重大的带有普遍性的思想活动，但二者却是密切相关的。另外，他明确指出，“行政管理的领域是一种事务性的领域，它与政治领域的那种混乱和冲突相距甚远。”

5. 阐述了行政学的研究方法。主张要找到最佳的分权

方式即权力划分问题,应研究公共舆论与行政管理的关系,要指导公共监督。要寻求最佳途径,建立一支训练有素的最佳文官队伍。注重研究治国艺术,主张借鉴外国的行政经验。

威尔逊认为,由于“在与行政管理职能有关的各个方面,一切政府都具有很强的结构方面的相似性”,“我们应该运用历史方法和比较方法对不同政府所共有的行政管理规律进行研究。”他还积极主张大胆地借鉴别国的管理方法和成功经验。但是他也反对脱离实际的机械照搬,他说:“一切普遍性理论作为理论来说,应该不仅是在公开的论证中,并且在我们的思想上,都谦虚地处于背景与衬托地位,以免那些仅仅按图书馆标准来说可以称得上满意的意见,将会被教条式地加以运用,……教条式的设计必须摆在经过试验的实践之后。……简而言之,稳重而且实际的治国才能应该放在前面,而把闭门造车式的理论摆在次要的地位。世界性的‘作什么’永远应该由美国式的‘如何做’所支配。”

## 二、古德诺的主要政治行政思想

1. 古德诺认为:“在所有的政府体制中都存在着两种主要的或基本的政府功能,即国家意志的表达和国家意志的执行功能。在所有的国家中也存在着分立的机关。每个分立的机关都用他们的大部分时间行使着两种功能的一种。这两种功能就是:政治与行政。”也就是说,政治是国家意志的表达(包括立法),行政是国家意志的执行(包括司法和行政)。

2. 政治与行政有明显的不同,但二者是无法严格区分开来的。“政府的民治程度越低,国家意志表达的功能和国家意志执行的功用的区别就越小。”古德诺认为:“尽管政府的这两种功能(政治和行政)的分化非常明显,把这两种功能委派给两个分立的机构行使是不可能的。”

3. 政治与行政功能之间,必须相互协调。“政治的功能一方面主要与国家意志的表达和执行有关,其次又与国家意志的执行有关。因为在国家意志的表达和执行之间,即在法律的制定和贯彻之间,必须存在协调。”“政治必须对行政控制以保证国家意志执行,但为了保证政府的民主性和行政的高效率,又不能允许这种控制超出其所要实现的合理目的。”

## 三、威尔逊与古德诺的“政治与行政思想”的比较

### 1. 威尔逊与古德诺的“政治与行政”思想的相同点

(1) 两人都认为任何政府在结构上与功能上都存在相似性,具有共同规律可循。

(2) 行政与政治相关联,但又不同于政治活动,行政应部分受控于政治,但政治与行政又不同。

(3) 尽管政治与行政功能分化非常明显,但将其严格区分是非常困难的。

(4) 都主张加强行政集权来建立高效率政府。

### 2. 威尔逊与古德诺的“政治与行政”思想的不同点

(1) 两人对行政范畴的定义不同。古德诺从相对主义来界定行政的内涵,认为行政作为国家意志的执行,还包括司法。古德诺还对行政中政府行政的功能作了进一步的划分。一种是准司法的功能,它存在于司法行政与政府行政之

间的交界处;第二种是执行功能(执行行政),这体现了行政的主要特征——执行性;第三种是统计或半科学的功能。

威尔逊对行政范围的定义则相对狭窄一些。他认为:“行政机关是政府最明显的部分,它是行动中的政府,它是政府的执行者,是政府的操作者,是政府的最显露的方面。政治是在重大而且带普遍性事项方面的国家活动,行政则是国家在个别和细微事项方面的活动。”

(2) 威尔逊相当注重对行政研究方法、行政执行以及如何通过改善政府管理来提高效率的论证。威尔逊认为,行政学研究应该运用历史方法和比较方法对不同政府所共有的行政管理规律进行研究。因为,只有通过纵向的历史研究和横向的比较研究,政府的行政管理工作才能既从过去的经验中汲取营养,同时又能够对自身制度的缺陷保持清醒的认识,从而使现代政府成为有用和有效率的政府。

古德诺则十分注重对政治与行政的关系的协调,注重研究行政如何避免受政治的过度控制。古德诺认为,为了保证表达出来的国家意志的执行,政治对行政的控制是必要的,但为了保证政府的民主性和行政的高效率,又不能允许这种控制超过其所需要的目的。所以这种控制必须有一定的“度”。

(3) 威尔逊认为,民主和效率是相矛盾的,是行政学成为一个学科的原因之一。他认为:“我们的政府正如同一个身强力壮的小伙子一样,其机能已经得到扩张,其身体已经长大,但同时却在动作上变得笨拙了。它的精力和它的年龄的增长,跟它所具有的生活技能相比较,已经彻底不相适应。它得到了力量,但却没有学会举止的方法。因此,现在我们已经面临着需要进行更加仔细的行政调整和需要具有更加丰富的行政知识的时刻。”

古德诺的观点则不同。古德诺的“政治与行政”二分法中渗透了西方社会传统和工业时代当时的价值诉求——民主与效率。这种二分法不但是针对当时美国流行的政党分赃而提出的一种对策,而且是针对当时资本主义经济的飞速发展引起的国家政治体制变动的一种回应。实践证明它确实较好地缓和了资本主义国家在发展中产生的民主与效率冲突的矛盾。二分法以民主选举、政党政治来保证和体现民主;而以政治中立、具有专业技术、职业生涯的文官保障效率。由此,民主和效率便天然地统一了起来。这一点可以说是两人最大的不同了。

## 参考文献:

- [1] 彭和平.国外公共行政理论精选.中共中央党校出版社,1997年版.
  - [2] 丁煌.威尔逊的行政学思想.政治学研究,1998.3.
  - [3] 杨成浩.古德诺的“政治”与“行政”.行政论坛,2005.1.
  - [4] 古德诺.政治与行政.华夏出版社,1987年版.
  - [5] 竺乾威.西方行政学史.高等教育出版社,2001年版.
  - [6] 岳成浩.古德诺的“政治”与“行政”.行政论坛,2005.1.
- 【作者简介】张霄,女,河北邢台人,中南财经政法大学2003级行政管理专业硕士研究生。

责任编辑:宋松